



Stellungnahme der Eidg. Kommission gegen Rassismus zum Drei-Kreise-Modell des Bundesrats über die schweizerische Ausländerpolitik

1. Mandat der EKR

Laut Mandat des Bundesrats vom 23. August 1995 ist es Aufgabe der Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR), behördliche Massnahmen zu analysieren und ihre Wirkung auf mögliche rassistische Ausgrenzungen bestimmter Gruppen unter uns lebender Menschen aufzuzeigen. Die EKR vertritt dabei gemäss diesem Mandat eine ethisch ausgerichtete Grundhaltung und weist ausdrücklich auf die möglichen Gefahren von Rassismus in seiner direkten und indirekten Form hin. Sie hat auch den Auftrag, den Bundesrat in dieser Problematik zu beraten:

„Die EKR hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a) Sie erarbeitet Massnahmen und Vorschläge für Erlasse zuhanden des Bundesrates.
- b) Sie wird im Vernehmlassungsverfahren bei Rechtsetzungsarbeiten und im Vollzug von Erlassen angehört.
- c) Der Bundesrat oder einzelne Departemente können der Kommission besondere Probleme zur Begutachtung oder Konsultation unterbreiten.
- d) Sie erstellt zuhanden des Bundesrates Jahresberichte über ihre Aktivitäten und unterbreitet ihm ihre Studien und Empfehlungen.“ (Auszug aus BR-Beschluss vom 23.8.1995)

In diesem Sinne gehört es auch zu den Aufgaben der EKR, sich mit den Auswirkungen der Migrationspolitik zu befassen. Die EKR begrüsst die Bemühungen um ein kohärentes Migrationskonzept, das Klarheit und Vereinheitlichung schaffen soll. Gerade deshalb ist es jedoch von Bedeutung, sich aller Auswirkungen eines jeden Modells bewusst zu sein. Die EKR beleuchtet im folgenden das Drei-Kreise-Modell über die schweizerische Ausländerpolitik und die Wirkung der Zulassungsbeschränkungen für Menschen aus Ex-Jugoslawien.

Bereits in ihrer Vernehmlassung zum Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik von Peter Arbenz vom Frühjahr 1995 hat die EKR auf die ausgrenzende Wirkung des Drei-Kreise-Modells aufmerksam gemacht. Am 28. Februar 1996 liess sie sich von Herrn D. Grossen, Vizedirektor des BIGA, über die behördliche Politik der Drei Kreise orientieren und widmete der Meinungsbildung eine Sondersitzung der Kommission.

Die EKR bittet den Bundesrat um eine kritische Auseinandersetzung mit ihrem folgenden Bericht und begrüsst einen weitergehenden Dialog.

2. Das Drei-Kreise-Modell

Das vom Bundesrat in seinem Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik 1991 entworfene Drei-Kreise-Modell setzt geographisch-kulturelle, staatspolitische und wirtschaftlich

begründete Rekrutierungskriterien für Arbeitskräfte aus dem Ausland fest. Aus dem Ersten Kreis (EU- und EFTA-Staaten) wird Freizügigkeit im Personenverkehr angestrebt. Aus dem mittleren Kreis (heute USA, Kanada, Australien und Neuseeland, später allenfalls Mittel- und Osteuropa) können eine begrenzte Zahl von ausländischen Arbeitskräften rekrutiert werden. Aus dem Dritten Kreis, dem „Rest der Welt“, werden grundsätzlich keine Arbeitskräfte zugelassen - ausser in Ausnahmefällen hochqualifizierte Fachkräfte.

Dieser Einteilung liegen mehrere behördliche Überlegungen zugrunde:

- staatspolitische Strategien bezüglich der Verhandlungen mit der EU;
- die Pflege etablierter wirtschaftlicher Beziehungen mit der EU, der EFTA, den USA und Kanada;
- die quantitative Steuerung der Migrationsflüsse, die bei Freizügigkeit im innersten Kreis eine um so strikere Kontrolle im äussersten Kreis bedingt;
- die Entflechtung von Arbeitsmarkt- und Asylpolitik.

Der Text der Botschaft vom 2. März 1992 über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung führt zusätzlich die folgenden Kriterien für die drei Kreise auf: „Die Zuordnung der Herkunftsstaaten zum mittleren und zum äussersten Kreis geschieht nach den folgenden Präferenzkriterien: Achtung der Menschenrechte; Zugehörigkeit des Staates zum gleichen, im weiteren Sinne europäisch geprägten Kulturkreis mit Lebensverhältnissen, die den unsrigen ähnlich sind; bewährte Handels- und Wirtschaftsbeziehungen; traditionell gute Beziehungen bezüglich Rekrutierung von Arbeitskräften; Bedürfnis der Wirtschaft nach Spezialisten aus dem betreffenden Staat.“ (Botschaft S. 29).

3. Vorbehalt des Bundesrats gegenüber dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Der Bundesrat betonte in seiner Botschaft vom 2. März 1992, dass er eine nach Herkunftsländern unterscheidende Zulassungspraxis nicht als rassistische Diskriminierung betrachtet (S. 27, 29-31). Gleichzeitig sah er sich genötigt, einen Vorbehalt zu Art. 1.2 und Art. 1.3 des Übereinkommens zugunsten der schweizerischen Zulassungspolitik zum Arbeitsmarkt anzubringen. Art. 1.2 lässt prinzipiell Unterscheidungen zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen zu. Art. 1.3. behält die nationalen Rechtsvorschriften betreffend Staatsangehörigkeit und Bürgerrecht vor, sofern sie nicht diskriminierend wirken. Der Vorbehalt schien nötig „da die Auswirkungen der schweizerischen Zulassungspolitik zum Arbeitsmarkt sich dem Vorwurf der Unvereinbarkeit mit dem vorliegenden Übereinkommen aussetzen könnten“ (Botschaft S. 30f.). Damit wird angedeutet, dass man sich bewusst ist, dass das Drei-Kreise-Modell mit dem Übereinkommen unvereinbare Nebenwirkungen haben könnte.

4. Begriffliche Kritik am Drei-Kreise-Modell

4.1. Begriff „traditionelle Rekrutierungsländer“

Zulassungen sollen auf „traditionelle Rekrutierungsländer“ begrenzt werden, heisst es. Dieser Begriff wird unscharf verwendet, um Zulassungsbegrenzungen zu begründen. So kann Kanada (im Zweiten Kreis) sicher nicht als traditionelles Rekrutierungsland bezeichnet werden. Hingegen war Jugoslawien in den letzten zwanzig Jahren ein traditionelles Rekrutierungsland

und wurde 1991 dem Dritten Kreis der Nicht-Rekrutierungsländer zugeschlagen. Dasselbe Argument gilt für die Türkei, die nun ebenfalls zum Dritten Kreis der Unerwünschten gehört, in den sechziger, siebziger Jahren jedoch Rekrutierungsland war. Wie lange braucht es, bis ein Land zum „traditionellen Rekrutierungsland“ wird, und wie schnell darf es gehen, bis es diesen Status verliert?

Diese Beispiele und Fragen zeigen unserer Meinung nach in aller Deutlichkeit, dass zumindest im Zusammenhang mit Ex-Jugoslawien und der Türkei der Begriff „traditionelle Rekrutierungsländer“ unangemessen eingesetzt wird.

4.2. Begriffe „kulturelle Distanz“, „europäischer Kulturkreis“ und Integration, resp. „Integrierbarkeit“

Die EKR wendet sich im besonderen gegen die Argumente zur Abgrenzung des Dritten vom Zweiten Kreis. Es ist kaum einsichtig, warum z.B. ein Nordgriech (EU-Land, Erster Kreis) zum „gleichen europäischen Kreis“ gehören soll, eine Slowenin oder Kroatin (Dritter Kreis) jedoch nicht. Wir weisen darauf hin, dass ein „europäischer Kulturkreis“ nicht nur EU und EFTA bedeutet, sondern seit der K/OSZE von Reykjavik bis Wladiwostok reicht. Die EKR will sich für diesen „Europabegriff“ einsetzen. Geographisch messbare Distanzen sind auch nicht gleichzusetzen mit kulturellen Unterschieden.

Menschen aus dem Dritten Kreis werden als nicht integrierbar und deshalb als nicht erwünscht gewertet, weil sie nicht „zum gleichen, im weitesten Sinn europäisch geprägten Kulturkreis“ (Botschaft S. 29) gehören. Bundesrat J.-P. Delamuraz führt in seiner Antwort vom 19. Dezember 1995 an das Forum gegen Rassismus aus: „Le postulat de politique des étrangers est que l'intégration sociale et professionnelle des étrangers provenant de pays proches par la géographie, la culture, le système de formation et qui entretiennent des relations étroites avec notre pays et notre économie, est plus aisée.“ Damit werden integrierbare von Nichtintegrierbaren abgetrennt. Als Begründung der angeblichen Nichtintegrierbarkeit von Angehörigen des Dritten Kreises wird im Bericht Arbenz über eine schweizerische Migrationspolitik der Begriff „kulturelle Distanz“ verwendet. Solche Argumente legen den Schluss nahe, dass sich die Ausführungen auf die Arbeiten von Hoffmann-Novotny stützen. Dieser hatte aber ausdrücklich Menschen aus Süd- und Osteuropa als „assimilierbar“ (seine Terminologie) betrachtet. Historisch ist das Argument bereits derart oft aufgeführt und später von den Tatsachen widerlegt worden, dass ihm aus wissenschaftlicher Sicht keinerlei Beweiskraft zukommt.

Auch auf einer theoretischen Ebene ist das Argument anzugreifen. Wir zitieren aus unserer Vernehmlassung zum Bericht zur Migrationspolitik:

„Aber auch ohne äussere Merkmale ist zu befürchten, dass das Konzept der ‘kulturellen Distanz’ sich zu einer Unterscheidung auf rassistischer Basis anbieten wird. Dies bestätigt die Diskussion in der Rassismusforschung. Der moderne Rassismus tendiert dazu, das Unterscheidungskriterium der biologischen ‘Rasse’, welches durch die genetische Forschung als inexistent belegt wird, mit dem des ‘kulturellen Unterschieds’ zu ersetzen. Dabei wird ein totalisierender Kulturbegriff verwendet, der sich besonders auch für qualitative Vergleiche und Hierarchisierungen verschiedener Kulturen eignet. Auch im Bericht wird Kultur als eine statische, homogene und abgrenzbare Einheit konzipiert. Dadurch werden Migrantinnen und Migranten auf bestimmte ‘Traditionen’ und ‘Eigenarten’ oder eben ‘kulturelle Identitäten’ festgeschrieben. Vor diesem Hintergrund bieten sich die zwei Begriffe ‘Distanz’ und ‘Unterschied’ zur Verwechslung an und können den Eindruck erwecken, der Bericht Arbenz wolle bewusst diskriminieren.“ (Vernehmlassung EKR zum Migrationsbericht)

5. Grundsätzliche Kritik am Drei-Kreise-Modell und seinen gesellschaftlichen Auswirkungen

Gemäss behördlicher Begründung geht das Drei-Kreise-Modell grundsätzlich von wirtschaftlichen Überlegungen und Realitäten aus. Im Fact Sheet des BIGA zum Drei-Kreise-Modell, S. 2, heisst es denn auch: „...stützt sich die arbeitsmarktliche Zulassungspraxis im Rahmen dieses Modells grundsätzlich ohne nationale Unterschiede auf nicht diskriminierende sachliche Kriterien“. Dies entspricht jedoch - wie unsere Kritik an den verwendeten Begriffen bereits zeigt - nicht den Tatsachen.

Nach Meinung der EKR ist das Drei-Kreise-Modell in seiner Grundstruktur rassistisch. Die willkürliche Einteilung der Welt in konzentrische Kreise mit Mittelpunkt Schweiz ist ethno- und eurozentrisch. Die im Drei-Kreise-Modell enthaltenen Kategorisierungen fixieren Menschen auf ihre Herkunft. Das Drei-Kreise-Modell schafft neue gesellschaftliche Realitäten, die negative und diskriminierende Auswirkungen auf einen Teil der in der Schweiz lebenden Bevölkerung haben. Dies widerspricht den Intentionen des Übereinkommens gegen jede Form von Rassendiskriminierung, verletzt die Menschenwürde und gefährdet letztlich den öffentlichen Frieden in unserem Land.

Die symbolische Wirkung einer behördlichen, immer wieder in der Öffentlichkeit zitierten Einteilung der Welt in Nähe und Ferne, in integrierbare und nichtintegrierbare Menschen und die Konstruktion des Fremden, des Anderen, darf nicht unterschätzt werden. Alle neueren wissenschaftlichen Untersuchungen zur Frage ethnischer und kultureller Andersartigkeit betonen die Rolle, die dominante Diskurse, wie sie etwa von staatlichen Institutionen geführt werden, auf die Gruppenbildung, verschärfte Abgrenzungen und Konflikteskalationen haben.

5.1. Das Drei-Kreise-Modell und die Diskussion um den freien Personenverkehr mit der EU

Die aktuelle Argumentation um den freien Personenverkehr folgt der Logik der Drei Kreise. Beim Versuch, den freien Personenverkehr mit der EU innenpolitisch mehrheitsfähig zu machen, werden die Personen aus dem Ersten Kreis, die EU-Ausländer und EU-Ausländerinnen, gern als „unbedenklich, da nahestehend“ und deshalb willkommen präsentiert. Als Negativfolie für diese „guten“ und deshalb willkommenen EU-Angehörigen entsteht das Bild von den Ausländerinnen und Ausländern aus dem Dritten Kreis, deren Anwesenheit häufig pauschal als Problem dargestellt wird. Einige Politiker gehen sogar so weit, den Wählerinnen und Wählern den freien Personenverkehr mit der EU schmackhaft zu machen, indem sie mit der fremdenfeindlich motivierten Ausgrenzung „der übrigen“ argumentieren. Damit wird die latent vorhandene fremdenfeindliche Stimmung geschürt und kanalisiert.

Die EKR begrüsst ausdrücklich die Freizügigkeit im EU-Raum als einen ersten Schritt zur Öffnung und erkennt die Notwendigkeit, dafür eine Mehrheitsmeinung in der Schweizer Stimmbevölkerung zu schaffen - jedoch nicht zum Preis der Ausgrenzung anderer. Die angestrebte Öffnung gegenüber dem EU-Raum darf nicht in eine „Festung Europa“ münden. Auch in der Stossrichtung der EU-Politik (z.B. über das Schengener-Abkommen) sind rassistische Elemente enthalten: um die EU von allen Nichteuropäern abzuschotten, müssen Kontrollen naheliegenderweise vorwiegend äusserlich erkennbare Menschen erfassen. Das Schengener Abkommen hat zudem auf in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU-Staaten die Wirkung, hier eingeschlossen zu sein und sich nicht mehr frei in die Nachbarländer bewegen zu können. Die EKR anerkennt, dass der Bundesrat in seinen Verhandlungen fundamentale humanitäre Erwägungen und die Realität der von der

Europäischen Union festgelegten Politik gegeneinander abwägen muss. Die Aufgabe der EKR muss andererseits sein, im Rahmen ihres Mandats deutlich Partei zu ergreifen.

5.2. Ausgrenzung von Angehörigen des Dritten Kreises

Nahezu 40% der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung von 1,33 Mio. gehören nicht dem Ersten Kreis der EU-/EFTA-Staaten an. Aus der Türkei stammen 78'000; aus Ex-Jugoslawien 280'000; aus afrikanischen Ländern 27'000; aus Asien 53'000. (Quelle: Stat. Jb. 1996, S.41). In diesen Zahlen enthalten sind Jahresaufenthalter und Niedergelassene, die nicht direkt vom Zulassungsmodell der Drei Kreise betroffen sind. Sie leiden dennoch unter seinen indirekten Auswirkungen. Es stellt sich die Frage, in welcher Art sich diese Auswirkungen des Drei-Kreise-Modell für Bewohner aus dem Dritten Kreis gestalten.

Die EKR hat recherchiert und stützt sich im folgenden auf Aussagen von Betroffenen, auf Aussagen von Verantwortlichen im Jugend-, Arbeits- und Asylbereich, auf Berichte in den Medien und auf eigene Beobachtungen.

- Der Vertreter der kantonalen Arbeitsämter in der EKR berichtet aus eigener Erfahrung und aus Gesprächen mit Arbeitskollegen, dass die Tatsache, dass Personen aus einem bestimmten Land, das dem Dritten Kreis zugeordnet ist, pauschal keine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung bekommen sollen, auch Auswirkungen auf jene Personen aus diesem Land haben, die bereits einen festen Aufenthaltsstatus in der Schweiz besitzen (Ausweis C). Insbesondere sei bei Menschen aus Ex-Jugoslawien klar zu erkennen, dass die Relegierung vom Status eines Landes, aus dem man aktiv rekrutierte, in den Dritten Kreis rassistische Auswirkungen gegenüber dieser Gruppe hatte.
- Ein Arbeitsamt bringt Vermerke bei Stellenbewerbern türkischer und jugoslawischer Staatsangehörigkeit an, um den Wünschen der Arbeitgeber, diese Bewerber gar nicht erst zu einem Gespräch einzuladen, nachzukommen.
- Ein für Ausländer zuständiger Sachbearbeiter des SGB teilt mit, bei den Arbeitgebern seien die Prioritäten für Stellenbewerber ganz klar: Schweizer - EU/EFTA-Angehörige - Rest der Welt. Diese Rangliste gelte ungeachtet des Aufenthaltsstatus der Bewerber oder der Bewerberinnen. Qualifizierte Personen mit Ausweis C werden zu Bewerbungsgesprächen gar nicht vorgeladen, wenn sie angeben, etwa aus Kroatien zu stammen. Dies bedeutet, dass aus einem Zulassungsmodell ein integriertes Selektionsmodell auf dem Binnenarbeitsmarkt geworden ist.
- Bei den Einbürgerungen auf Gemeindeebene zeigt sich eine Tendenz, Gesuchsteller aus Ländern des Dritten Kreises und aus islamischen Ländern abzulehnen, wie dies im letzten Jahr im Kanton Zug und im Kanton Schwyz der Fall war. Im einen Fall wurde argumentiert, man wolle keine Türken und keine Muslime, obwohl es sich um verfolgte Christen aus der Türkei gehandelt hatte. Eine Weiterführung der Logik der „kulturellen Distanz“ geht dahin, dass die Eingebürgerten auch dann „nichtintegrierbar“ seien, wenn sie das Schweizer Bürgerrecht angenommen hätten.

Die Logik der „Nichtintegrierbarkeit“ wird auf arbeitslose Ausländer in einer „self-fulfilling prophecy“ angewendet: Ausländische Arbeitslose aus dem Dritten Kreis gelten als nicht vermittelbar und haben eine höhere Arbeitslosenquote. Die hohe Zahl ausländischer Arbeitsloser erklärt sich durch die Tatsache, dass diese zu einem grossen Teil als unqualifizierte Arbeiter angeheuert wurden. Auch haben Arbeitgeber sie kurzfristig eingestellt, ohne bereit zu sein, weitere Verpflichtungen einzugehen. Schliesslich haben gerade Branchen mit Strukturschwierigkeiten (z.B. Textil- und Maschinenbauindustrie)

ausländische Arbeitskräfte engagiert, deren Arbeitsplätze wegrationalisiert wurden. In diesem Sinne fördert die Drei-Kreise-Politik Schwarzarbeit und illegalen Aufenthalt - Prozesse, die dazu beitragen, dass diese Menschen sozial und ökonomisch zu Aussenseitern werden, nicht mehr integrierbar sind und somit pauschal diskriminiert werden können.

Die EKR kommt zu dem Schluss, dass Personen aus dem Dritten Kreis von einem bedeutenden Teil der Schweizer Bevölkerung als minderwertig betrachtet und unter Umständen diskriminierend behandelt werden. Die negativen Kategorisierungen verlaufen entlang undefinierter Kriterien von „kultureller Distanz“. Diese betreffen Menschen aus dem Dritten Kreis ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus, langjähriger Anwesenheit, der Niederlassung, auch ungeachtet der Tatsache, ob sie Ehepartner von Schweizern oder Flüchtlinge sind. Der Unterscheidung in „erwünscht“ und „unerwünscht“ sehen sich auch Menschen ausgesetzt, die im Aussehen, an der Hautfarbe oder der Sprache als dem Dritten Kreis zugehörig erkenntlich sind, auch wenn sie das Schweizer Bürgerrecht besitzen, hier geboren und/oder hier aufgewachsen sind.

5.4. Diskriminierung von Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien

Es waren asylpolitische und sicherheitspolitische Gründe, die dazu führten, dass Jugoslawien, das während mehr als 15 Jahren „traditionelles Rekrutierungsland“ gewesen war, 1991 zum Dritten Kreis geschlagen wurde. Nun leben heute dennoch rund 280'000 Menschen aus den Ländern Ex-Jugoslawiens in der Schweiz, zum Teil seit vielen Jahren.

Darunter befinden sich auch vier Jahre nach der Einführung des Drei-Kreise-Modells noch 12'000 Saisonniers, denen die Umwandlung ihres Saisonieraufenthalts in einen Jahresaufenthalt nach ebenfalls jahrelanger Tätigkeit in der Schweiz nicht gestattet wird. Auch angesichts der Tatsache, dass in dem kriegsgeschädigten Land Mangel und Unsicherheit herrscht, sollten diese Härtefälle äusserst grosszügig geregelt werden. Im übrigen weisen wir darauf hin, dass das Saisonnierstatut, das den Familiennachzug verweigert, Art. 8 der EMRK verletzt und deshalb grundsätzlich fragwürdig ist. Männer ohne Familien tendieren dazu, sich auch gesellschaftlich nur in ihrer Gruppe zu bewegen, was wiederum dazu führt, dass sie als „schlecht integriert“ bezeichnet werden. Gerade ein Leben in der Familie aber stellt soziale Integration dar. Schliesslich ist das Saisonnierstatut mit dem angestrebten Konzept der Personenfreizügigkeit prinzipiell unvereinbar.

Waren die Jugoslawen bis anhin gesuchte Arbeitskräfte in vielen Branchen, gehören sie nun gemäss der Drei-Kreise-Doktrin zu den „nichtintegrierbaren“, „kulturell fernstehenden“ Zuwanderern. Die Fragwürdigkeit solcher Konzepte zeigt sich im Rückblick auf die Situation vor zehn Jahren, als die Olympischen Spiele in Sarajevo stattfanden, als die Adriaküste eines der beliebtesten Ferienzeile war, als pädagogische Modelle aus Jugoslawien Beispielcharakter an Schweizer Universitäten hatten. Wem war es damals ein Problem, dass in Bosnien Muslime leben, dass Muslime aus dieser Gegend in der Schweiz arbeiteten? Heute sind Leute aus Ex-Jugoslawien gemäss einer Univox-Analyse vom Dezember 1995 kaum mehr akzeptiert in der Schweiz und werden in dieser Umfrage pauschal als „geben zu Bedenken Anlass“, „sind fehl am Platz“ diskreditiert - ohne Unterscheidung, ob sie seit Jahren in der Nachbarschaft lebten und einen C-Ausweis haben oder Flüchtlinge vor Gewalt im Heimatland und deshalb schutzbedürftig sind.

Jugendliche aus Ex-Jugoslawien finden schwer Lehrstellen, Arbeitgeber diffamieren sie generell als faul und nicht integrierbar, Schweizer Jugendliche grenzen sie aus. Eine solche Situation schürt Gewaltbereitschaft und Konflikte. Jugoslawische Männer und Jugendliche sind auch unangemessenen Polizeikontrollen ausgesetzt. Insgesamt hat eine Kriminalisierung

der Menschen aus Ex-Jugoslawien stattgefunden, welche einerseits die Rezeption der Kriegereignisse spiegelt, andererseits jedoch auch im schweizerischen politischen Kontext und im Rahmen des von den Medien entworfenen Bildes gesehen werden muss. Gerade weil der Krieg in Ex-Jugoslawien eine destruktive Wirkung hat, und weil man dies antizipieren konnte, fällt den Behörden die Aufgabe zu, mildernd und vermittelnd einzugreifen anstatt, wie dies die Drei-Kreise-Doktrin tut, zusätzlich auszugrenzen.

Wichtig ist festzuhalten, dass alle die oben zitierten Pauschalurteile sich auf Gruppenidentitäten nach Ethnie, Nationalität, Religion beziehen und nicht auf die persönlichen Eigenschaften eines Individuums, also im eigentlichen Sinne rassistisch motivierte Vorurteile darstellen.

5.5. Ablehnung anderer Religionen (Islam)

Das Argument der „kulturellen Distanz“ bietet sich zur Ausgrenzung von vermeintlich nicht erwünschten Religionen an, früher des Judentums, heute insbesondere des Islam. Die ausgrenzende Wirkung verschärft sich, wenn „unerwünschtes Land“ mit „unerwünschter Religion“ zusammenfällt. So hat man bisher keine Kritik geübt an den jungen Mormonen, die aus den USA (Zweiter Kreis) zwecks Missionstätigkeit in die Schweiz kommen, auch nicht an den Sonnentemplern aus Frankreich und Kanada (Zweiter Kreis). Jeder Einreisende aus einem muslimischen Land (Dritter Kreis) wird demgegenüber potentiell als gefährlicher Fundamentalist eingestuft. Jede muslimische Frau wird als unterdrückt und unemanzipiert wahrgenommen. Im globalen Kontext gesehen bewirkt die pauschale Ausgrenzung des Islam eine erneute Einteilung der Welt in Blöcke und schafft ein neues Feindbild, das in gefährlicher Art manipulativ eingesetzt werden kann.

5.6. Ausgrenzung Asylsuchender

Bei einer Fortsetzung der Arbeitskräfterekrutierung aus Ex-Jugoslawien befürchteten die Behörden, in der verschärften politischen Situation könnten Personen, z.B. aus dem Kosovo „im Sog von Verwandten, die Saisonierstellen haben“, Asylgesuche stellen, um in der Schweiz arbeiten zu können. Dies wolle man vermeiden, weil es eine unerwünschte Vermischung von Arbeitsmarkt- und Asylpolitik bedeute. Damit ist vielen Familien in Ex-Jugoslawien die existentiell notwendige Einnahmequelle eines Verdienstes in der Schweiz entzogen. Einziger Ausweg bleibt dann aus einem Land des Dritten Kreises tatsächlich nur eine Einreise in die Schweiz über ein Asylverfahren.

Im Falle von Ex-Jugoslawien negiert die behördliche Argumentation, dass sehr wohl viele Menschen aus Kosovo-Albanien unter der serbischen Gewaltherrschaft Grund haben zur Flucht in die Schweiz und hier Schutz finden sollten. Ähnlich stellt sich die Lage für Leute aus der Türkei und aus Kurdistan dar. Die Diskreditierung einer ganzen Bevölkerungsgruppe als „unechte Flüchtlinge“ bestärkt in der Schweizer Bevölkerung die oft pauschal negative Haltung gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden und belastet das Verhältnis zu diesen. Eine Anerkennung der asylsuchenden Kurden und der Kosovo-Albaner als schutzsuchende Gewaltflüchtlinge wäre problemgerechter.

6. Fehlender Integrationswille. Fehlende Integrationsmassnahmen

Der Bundesrat betonte in letzter Zeit mehrmals, wie wichtig die Integration der hier lebenden ausländischen Bevölkerung sei. Dies wurde auch im Bericht über eine schweizerische

Migrationspolitik unterstrichen, wobei sich hier jedoch Assimilation - die Erwartung, die anderen müssten so werden und sich so verhalten wie die Schweizer - und Integration teilweise unheilvoll vermischten.

Im Zusammenhang mit der „Integrierbarkeit“ ist der Integrationswille des Aufnahmelandes zentral, da Integration immer einen Prozess des gegenseitigen Aufeinanderzugehens und nicht der einseitigen Anpassung darstellt. Hier stellt sich die konkrete Frage, was von diesem Land, das derart grossen Nutzen aus den hier arbeitenden Ausländern zieht, tatsächlich an Integrationsarbeit geleistet wird. Tatsächlich wird von verschiedenen Behörden zugegeben, die Schweiz leiste zu wenig auf diesem Gebiet. Auch im Migrationsbericht wird festgestellt, dass für die angestrebte Integration bisher nur minimale finanzielle Mittel zur Verfügung stünden. Die EKR unterstreicht die Bedeutung, die ihrer Meinung nach dem neuen Art. 25 ANAG, dem sog. Integrationsartikel, zukommt, und hofft, dieser werde möglichst bald realisiert und umgesetzt.

Es wäre nach Ansicht der EKR wichtig, den ökonomischen Nutzen und die Vorzüge der erweiterten kulturellen Vielfalt - die als traditioneller schweizerischer Wert hochgehalten wird - darzulegen und in der Öffentlichkeit zu betonen. Dem wirkt jedoch das Drei-Kreise-Modell mit seiner Unterteilung in „Integrierbare“ und „Unintegrierbare, daher Unerwünschte“ entgegen. Das Drei-Kreise-Modell fördert gesellschaftliche Ungleichheit und begünstigt ein Klima der Ausgrenzung, in welchem der Integrationswille beider Seiten erlahmt, wie z.B. die jüngste Entwicklung gegenüber den Menschen aus Jugoslawien zeigt. Dass damit ein längerfristiges Gefahrenpotential für den sozialen Frieden geschaffen wird, ist offensichtlich.

7. Schlussbetrachtung

Aus den oben aufgeführten Erwägungen ist die EKR der Meinung, das Drei-Kreise-Modell habe mit seinen ethnozentrischen Prämissen eine diskriminierende Wirkung für gewisse Gruppen von ausländischen Bewohnern der Schweiz und fördere fremdenfeindliche und kulturell-rassistische Vorurteile gegenüber tatsächlichen oder vermeintlichen Angehörigen des Dritten Kreises. Im Sinne des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung sind die Behörden verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, die Rassismus verhindern und gesellschaftliche Gleichbehandlung fördern. Die EKR hält das Drei-Kreise-Modell für nicht vereinbar mit dem Übereinkommen und schlägt vor, das Modell derart zu ändern, dass der Vorbehalt der Schweiz gegenüber dem Übereinkommen aufgegeben werden kann.

Die EKR beantragt dem Bundesrat, die Konsequenzen des Drei-Kreise-Modells der schweizerischen Ausländerpolitik zu überdenken, sie in Bezug zu setzen zu den grundsätzlichen Verpflichtungen, welche die Schweiz gegenüber dem Internationalen Übereinkommen gegen Rassismus eingegangen ist, und daraus die notwendigen Schlüsse zu ziehen. Die Hauptschlussfolgerung heisst nach Meinung der EKR: Die Schweiz muss ein Migrationsmodell entwickeln, das nicht der Rassendiskriminierung Vorschub leistet. Die EKR sähe die Möglichkeit eines Modells mit zwei Kreisen, das auch angemessene Rückkehrhilfe, Integrationsmassnahmen, jedoch kein Saisonierstatut vorsieht.

Gerne ist die EKR bereit, sich in weiterführenden Gesprächen an diesem Prozess konstruktiv zu beteiligen, und bietet ihre Mitwirkung an.